

Jan Sucháček \*

## Regionální vývoj v České republice po roce 1990: reformace či deformace?

### Abstract

*The article deals with the evolution of conceptions of regional development that formed wider framework for current situation in regional development in the Czech Republic. As it is argued the main problem of contemporary spatial development in our country consists in sharp discordance between system macrostructures inherited from socialist period and vogue neo-endogenous paradigm of regional development that is currently utilized in both developed and transitional countries.*

### 1. Úvodní poznámky

2.

Problémy spojené s otázkami regionálního rozvoje se dostávají do popředí zájmu jak mnoha vědních a výzkumných disciplín, tak také praktických politik. Tento zájem je motivován především obavou z možného napětí anebo přímo dysfunkcí celých sociálně-ekonomických systémů v důsledku přílišné prostorové nerovnoměrnosti v distribuci bohatství a moci. V zásadě se jedná o hledání kompromisu mezi potřebou ekonomické výkonnosti a konkurenceschopnosti na straně jedné a sociálně-politické a ekologické udržitelnosti na straně druhé. A protože stabilita celé země může být dosažena pouze při stabilitě a vhodné funkční propojenosti jejích dílčích částí - tedy regionů - není udivující, že se regionální rozvoj stal jedním z velmi frekventovaných pojmů současnosti.

S tím souvisí i neustále se zvětšující množina teorií regionálního rozvoje. Jednotlivé teorie se liší nejen samotným pojetím rozvoje, ale také vymezením hlavních aktérů a mechanismů regionálního rozvoje a v neposlední řadě doporučeními pro tvorbu regionálních politik. Je nutno podtrhnout, že dosud neexistuje všeobecně akceptované paradigma regionálního rozvoje.

Přesto začíná být v posledních dvou až třech desetiletích patrný odklon od exogenně založených přístupů k regionálnímu rozvoji k staronovým, vnitřní potenciál regionu zdůrazňujícím koncepcím. Nelze však konstatovat, že se jedná o pouhé „oprášení“ původních endogenních přístupů. Spíše jde o přetřansformovanou koncepci akcentující vytváření rámcových podmínek pro stimulaci endogenních rozvojových možností jednotlivých regionů. Tato koncepce vznikla v průniku přístupů jako flexibilní specializace, teorie výrobního okrsku, teorie učících se regionů a některých jiných teorií zdůrazňujících význam

\* Ing. Jan Sucháček, Ph.D.,  
katedra regionální ekonomiky, Ekonomická fakulta VŠB – TU Ostrava,  
Sokolská tř. 33, 701 21 Ostrava I

neobyčejné prostorové diferencovanosti institucionálních a sociálně-kulturních charakteristik.

Od původně neoklasického neintervencionistického přístupu tedy nastal posun k intervencionistickému keynesiánství, extrémně intervencionistickému socialistickému paradigmatu regionálního rozvoje, abychom se nakonec dostali do současného, moderního eklektického stádia teorií regionálního rozvoje, které je v zásadě neintervencionistické, avšak snaží se o vytváření pro rozvoj vhodného regionálního prostředí (milieu). Adekvátní regionální prostředí pak má poskytnout dostatečný prostor pro aktivity místních, resp. regionálních aktérů.

Cílem článku je nastínit historický vývoj regionálně-rozvojových koncepcí, který velmi významně ovlivnil současný stav regionálního rozvoje v České republice. Jak je v článku ukázáno, Česká republika je pod vlivem tlaku vyplývajícího ze snahy o aplikaci v současnosti populárních neoendogenních přístupů k regionálnímu rozvoji a to za přítomnosti deformovaných systémových makrostruktur, které se postupně vytvořily v období socialismu.

## 2. Přístupy k regionálnímu rozvoji

Při vymezení kategorií jako „regionální růst“ a „regionální rozvoj“ narazíme na celou řadu nejasností. Je zřejmé, že zatímco regionální růst je spojen výhradně s hospodářským růstem regionu, regionální rozvoj je pojem kvalitativně širší.

Tabulka 1: Vývoj přístupů k regionálnímu rozvoji

Obecné paradigma	Charakteristické rysy	Regionální politika
liberální/neintervencionistické/ <b>endogenně</b> rozvojové	Prostorový vývoj tenduje k rovnováze, není nutno zasahovat do tržních procesů. Neintervencionistický přístup.	„dělníci za práci“, nástroje zvyšující mobilitu pracovních sil
keynesiánské/intervencionistické/ <b>exogenně</b> rozvojové	Prostorový vývoj tenduje k nerovnováze, zásahy do tržních procesů jsou nutné. Intervencionistický přístup.	„práce za dělníky“, nástroje podporující příliv investic do problémových regionů
marxisticko-socialistické/ extrémně intervencionistické	Vývoj tenduje k regionální nerovnováze, nutnost plánování a řízení prostorového vývoje. Intervencionistický přístup.	Centrální plánování a řízení prostorového vývoje ignorující regionálně-tržní signály
moderní/„transformovaný“ <b>neoendogenní</b> rozvoj/vytváření rámcových podmínek pro endogenní iniciativy	Vývoj tenduje k regionální nerovnováze, je nutno využít regionální potenciál. Spíše neintervencionistický přístup.	Podpora prostředí (milieu), ve kterém se bude dařit networkingu, malým a středním firmám, inovacím, učení se. Zvýšení kvality místních a regionálních institucí, konkurence (konkurence a kooperace)

Regionální růst je pro účely tohoto článku nutno chápat jako zvýšení celkového produktu regionu v daném časovém období. Regionální rozvoj je oproti tomu představován celým komplexem procesů, které probíhají uvnitř regionu. Tyto procesy jsou báží pozitivních proměn regionu a to s ohledem na charakteristiky ekonomické, sociální, environmentální, kulturní, psychologické a mnohé jiné. Přitom však lze regionálního rozvoje jen stěží dosáhnout bez regionálního růstu.

S šíří vnímání regionálního rozvoje koresponduje i počet koncepcí objasňujících územní rozvojové procesy. Množství a diferencovanost teorií regionálního rozvoje přitom stojí za mnohými klasifikačními problémy v této sféře. Nepodařilo se dosud vytvořit jednotný hodnotící systém teorií regionálního rozvoje. S ohledem na tyto skutečnosti se při diferenciaci přístupů k regionálnímu rozvoji používá princip účelovosti, což usnadňuje zjednodušení jejich typologie (viz tabulka 1).



Jak je patrné z tabulky 1, přístupy k regionálnímu rozvoji lze rozdělit na intervencionistické (keynesiánské a extrémní marxisticko-socialistické) a neintervencionistické (silně neintervencionistické liberální, vycházející z neoklasických teoretických základů a spíše neintervencionistické moderní koncepce regionálního rozvoje). Alternativně je možno hovořit o koncepcích zdůrazňujících vnitřní potenciál a vnitřní rozvojové možnosti regionů v duchu „bottom-up“ přístupu (liberální a moderní) či naopak o koncepcích spoléhajících na intervence „shora dolů“, resp. „top-down“ přístupu.

### 3. Chronologie koncepcí regionálního rozvoje

Teorie regionálního rozvoje byly silně poznamenány sociálně-ekonomickými paradigmaty typickými pro příslušné období. V daných paradigmatech se odrážela zkušenost politiků a představitelů hlavních sociálních a ekonomických směrů, rozvojové teorie z předcházejících období, ale také kratší či delší dobu pocítované sociální a hospodářské potřeby. V teoriích regionálního rozvoje tak nacházíme čtyři hlavní vývojové směry: liberální endogenně rozvojová koncepce, dále exogenní keynesiánská a extrémně intervencionistická marxisticko-socialistická koncepce a konečně moderní neoendogenní koncepce.

#### 3.1 Liberální paradigma regionálního rozvoje

Tento směr regionálního rozvoje je z širšího hlediska zařaditelný pod liberální hospodářsko-politickou koncepci. Tato koncepce nachází odpovědi na všechny zásadní ekonomické otázky (co, jak a pro koho vyrábět) v nerušeném působení tržních sil. Jakékoliv státní zásahy jsou chápány jako něco nepatřičného a je zdůvodňováno, proč nemají vlády do chodu hospodářství zasahovat. Tržní systém umožňuje podle této hospodářsko-politické koncepce díky cenovému mechanismu a konkurenčnímu prostředí zajišťovat optimální alokaci zdrojů a současně umožňuje nejlepší uspokojení spotřebitelských preferencí. Zastánci tohoto přístupu také zdůrazňují tržní orientaci společnosti a sledování individuálních zájmů, protože to přináší užitek celému hospodářství.

Státní zásahy jsou akceptovány pouze tehdy, jestliže jsou ohroženy samotné atributy tržního systému, kterými jsou zdravě fungující tržní prostředí a zdravě fungující peněžní oběh. Přívrženci koncepce tvrdí, že nadměrné státní zásahy vedou k vládnímu selhání. Role státu by tak měla být zredukována jen na vnitřní a vnější zabezpečení, ochranu vlastnických práv a konečně ochranu rámcových podmínek zajišťujících správné fungování trhu (viz např. Kliková a Kotlán, 2003).

Prvopočátky liberálního směru regionálního rozvoje spadají do dvacátých až třicátých let dvacátého století. Tento silně neintervencionistický přístup nacházel hlavní teoretickou oporu v neoklasické ekonomii. V zásadě se nejednalo o „pravou“ koncepci regionálního rozvoje, protože meziregionální disparity byly podle tohoto přístupu pouze dočasným jevem.

Existenci regionálních problémů neoklasická teorie nepředpokládala, chronická nezaměstnanost byla vysvětlována nepřizpůsobením buď kapitálu,

nebo pracovních sil tržním principům. Technologie a makroekonomické podmínky byly považovány za dané, a tudíž bez vlivu na utváření nerovnovážného stavu a na hospodářský růst. Podobně i vliv faktorů, jakými jsou makroekonomické parametry či institucionální rámec ekonomiky, byl v úvahách neoklasické teorie opomíjen, přičemž je třeba podotknout, že řada pozdějších a současných verzí neoklasické teorie se pokouší tyto nedostatky odstranit.

### 3.2 Regionální politika inspirovaná neoklasickými a neoliberalními přístupy

Přestože byla neoklasická teorie prakticky neintervencionistická, byla zejména ve Velké Británii 20. a 30. let dvacátého století přijata opatření zaměřená na zvýšení mobility pracovních sil. Jednalo se tedy o intervenci nikoliv proti působení tržních sil, ale naopak s cílem posílit nedostatečně fungující tržní mechanismus ve sféře trhu práce. Tomuto konceptu, který někteří autoři označují jako „dělníci za práci“ (viz Prestwich a Taylor 1990), odpovídaly i aplikované nástroje regionální politiky. Jednalo se především o podporu dojíždějícím, jednorázovou finanční pomoc při stěhování, pomoc při obstarání bytu v imigračním regionu s nižší mírou nezaměstnanosti, rekvalifikace na profesi žádanou v imigračním regionu apod.

Kritickým bodem takového regionální politiky je najít regiony s nedostatkem pracovních sil, kam se mohou nezaměstnaní z jiných oblastí přestěhovat. Navíc je třeba zdůraznit, že podpora emigrace z problémových regionů je zpravidla považována za velmi pasivní typ politiky, neboť se ani nepokouší řešit příčiny problémů, ale pouze se snaží o zmírnění jejich následků (Blažek a Uhlíř, 2002).

### 3.3 Keynesiánské paradigma regionálního rozvoje

Až do velké hospodářské krize v 30. letech dvacátého století převažovala v teoretických koncepcích i národohospodářské praxi neoklasická doktrína. Krize, která podle neoklasických předpokladů neměla vůbec nastat, však otevřela prostor pro na dlouhou dobu určující paradigma hospodářské a regionální politiky, které se nazývá keynesiánství a které zdůrazňuje význam intervencí z veřejného sektoru. Na jeho úplném začátku stála práce J. M. Keynese Všeobecná teorie zaměstnanosti, úroku a peněz, v níž ukázal vliv agregátní poptávky na tržní rovnováhu. Na tuto práci pak navázalo mnoho dalších autorů, kteří Keynesovy myšlenky dále rozvinuli.

Zájem o řešení interregionálních sociálně-ekonomických disparit stoupl v Evropě výraznějším způsobem po II. světové válce. Tento zájem byl dán objektivními sociálními, hospodářskými a politickými potřebami a odrazil se i v převaze teorií regionální nerovnováhy (divergenční teorie) nad teoriemi regionální rovnováhy (konvergenční teorie). Začalo se ve větší míře volat po státních zásazích do ekonomiky. To bylo v souladu s intervencionisticky orientovanou keynesiánskou hospodářskou koncepcí, mezi jejíž obecné cíle patří plná zaměstnanost, regulace agregátní poptávky, podpora hospodářského růstu či upřednostnění fiskálních nástrojů před monetárními. Na rozdíl od střednědobého



až dlouhodobého pojetí liberální hospodářské politiky se keynesiánství orientuje na kratší časové úseky a připouští také růst inflace či vnější nerovnováhu.

Až do padesátých let dvacátého století byla regionální politika (která v té době ještě nevystupovala jako samostatná politika) většiny evropských zemí motivována sociálními důvody. Existoval zájem na vytvoření kvalitnějších a spravedlivějších životních podmínek pro obyvatelstvo po II. světové válce. Ta opatření hospodářských a sociálních politik, která měla teritoriální charakter, byla motivována nutností vyrovnávání prostorových sociálně-ekonomických nerovností. V zásadě lze hovořit o tomto období jako o době vzniku „skutečné“ regionální politiky.

Od padesátých do začátku šedesátých let minulého století pak dochází k rozvoji koncepcí zaměřených převážně na růst a rozvoj regionů a pozornost se přesunula od sociálních priorit k cílům ekonomickým. Nastal pravý rozkvět teorií zaměřených na hospodářský růst regionů. Akcentována byla industrializace, která se měla rozšířit i do zaostalých regionů. Teprve sedmdesátá léta odhalila zranitelnost odvětvové monostruktury u mnoha zejména průmyslových oblastí a regionální rozvoj se postupně stává doménou politiků a to jak na regionální tak i na celostátní úrovni.

Zatímco neoklasické modely růstu zdůrazňovaly zejména význam výrobních faktorů na straně nabídky (růst kapitálu, přírůstek pracovních sil a technologické změny) a zanedbávají význam těchto faktorů na poptávkové straně, pro keynesiánské teorie regionálního růstu a rozvoje po druhé světové válce je typická právě mimoregionální poptávka po zboží vyráběném v daném regionu. Keynesiánci jsou také podstatně méně optimističtější ohledně automatických tendencí ekonomiky k vyrovnávání prostorových rozdílů a naopak zdůrazňují, že je nutno do vývoje regionů aktivně intervenovat, aby se nezvyšovaly regionální disparity.

### 3.4 Regionální politika inspirovaná keynesiánstvím

Toto období regionální politiky je možno vymezit přibližně od počátku 50. let do poloviny 70. let dvacátého století, přičemž 60. léta se označují jako období „zlatého věku“ regionální politiky, neboť na regionální politiku byly v mnoha zemích věnovány značné prostředky. Například podíl regionálně-politických výdajů na HDP ve Velké Británii v 60. letech téměř dosáhl 1 % (Preswitch a Taylor 1990). Regionální problémy nebyly považovány za krátkodobou poruchu, ale za dlouhodobý jev. Základní filozofii přístupu k řešení regionálních problémů lze v tomto období vystihnout spojením „práce za dělníky“. Koncepce zdůrazňuje, že odpovědnost za řešení regionálních hospodářských problémů spočívá na státu, který se má snažit o prostorově rovnoměrnější distribuci pracovních příležitostí.

Hlavními používanými nástroji ve vztahu k subjektům soukromého sektoru byly především různé finanční podněty firmám expandujícím v zaostávajících regionech. Jednalo se o poskytování rozmanitých druhů dotací, dále výhodných úvěrů se sníženými úrokovými sazbami, daňových úlev, zrychlených odpisů, výjimečně i dotací na dopravní náklady apod.



V tomto období byla hojně používána i restriktivní administrativní opatření, a to zákaz expanze firem v největších aglomeracích (například v Londýně či Paříži), či dokonce aplikace zvláštního zdanění vstupů či produkce u soukromých firem s cílem omezit nadměrný růst v těchto regionech (například pařížský region). Důvodem pro tato restriktivní opatření byla snaha omezit další tlak na přetíženou infrastrukturu velkých aglomerací (dopravní kongesce, problémy se zásobováním vodou apod.) včetně úsilí o omezení ekologických problémů. Věřilo se, že restriktivní opatření aplikovaná vůči velkým aglomeracím a metropolitním oblastem přispějí k ochotě firem rozvinout své aktivity v zaostávajících regionech, kde byly naopak firmám nabízeny četné výhody (viz Blažek a Uhlíř, 2002). Velmi účinným nástrojem regionální politiky byla relokační státních podniků či institucí, například ústředních orgánů státní správy nebo výzkumných ústavů, do zaostávajících regionů (používáno např. v Nizozemsku, Norsku, Francii nebo Velké Británii).

Určitou modifikací relokačních opatření byla povinnost lokalizovat v případě rozšíření výroby ve státem vlastněných podnicích určitý podíl nově vytvořených pracovních míst v problémových regionech, což bylo aplikováno například v Itálii ve prospěch zaostávajícího jihu. Typicky keynesiánský způsob řešení meziregionálních rozdílů v nezaměstnanosti představuje také poskytování příplatků ke mzdám, aby se podnikatelům v problémových regionech snížily náklady na pracovní síly (Martin 1985).

Lze konstatovat, že zpočátku byla keynesiánská regionální politika zaměřena především na hospodářskou sféru. Později se dospělo k poznání, že problémy v zaostávajících regionech jsou komplexnějšího charakteru a pozornost se přesunula také na opatření v sociální či institucionální sféře. Nebyl přitom opuštěn princip směru regionální politiky „shora dolů“.

Jako vůbec nejdůležitější prvek celého keynesiánského období však je nutno zmínit relativní soulad transformace systémových makrostruktur v jednotlivých zemích s převažujícím paradigmatickým regionální politiky. I když totiž keynesiánci často namítali, že v celé řadě případů tržní mechanismus selhává a státní intervence do ekonomiky jsou nutné, uznávali, že koordinace aktivit prostřednictvím trhu je hlavním mechanismem chodu ekonomiky a že společnost dosud nenalezla systém, který by byl schopný tržní mechanismus nahradit. Takto nedošlo k deformaci prakticky všech základních složek života jako v paralelně existujícím režimu centrálního plánování ve střední a východní Evropě.

Naopak země, které aplikovaly keynesiánské směry regionálního rozvoje, pro své regiony vytvořily přibližně rovnoměrné vývojové podmínky s ohledem na systémové makrostruktury. Tímto způsobem bylo zaručeno, že se aktivity lokálních či regionálních aktérů mohly objektivněji odrazit ve vývoji jednotlivých regionů.

Německo či země Beneluxu, které se tradičně ve svých regionálních politikách spoléhaly na decentralizaci, dokázaly v keynesiánském období vedle historicky vyvinuté rovnoměrné prostorové distribuce hospodářských aktivit zkvalitnit decentralizační mechanismy i u dalších složek systémových makrostruktur a tak dále posílily svůj rovnoměrný prostorový rozvoj. Naopak

tradičně centralistické země jako Velká Británie či Francie prošly v tomto období intenzivní transformací, která vyústila v modifikaci systémových makrostruktur směrem k prostorově podstatně homogennější distribuci sociálních a hospodářských aktivit. Vedle tradičně silných center Paříže a Londýna se tak vynořila další centra jako Lyon, Štrasburk či Marseille ve Francii, resp. Birmingham či Glasgow v rámci Spojeného Království.

### 3.5 Marxisticko-socialistické paradigma

Když byla po druhé světové válce rozdělena politická mapa světa, vydala se jeho východní část směrem, pro který je charakteristická deformace prakticky všech složek života. Tyto nepříznivé trendy se nemohly nedotknout oblasti regionálního rozvoje. Lze konstatovat, že hlavní vývojové paradigma regionálního rozvoje se Československu po druhé světové válce vyhnulo, resp. Československo se vyhnulo jemu.

Z politického hlediska panoval v tehdejší Československu od roku 1948 až do roku 1989 totalitní politický režim, z ekonomického pohledu pak systém centrálního plánování. Tehdejší hospodářská koncepce považovala selhání tržního mechanismu při řešení sociálních a ekonomických problémů za absolutní. Tržní signály, které jsou tradičními determinanty hospodářských a regionálních politik, tak byly nahrazeny příkazovým systémem. Došlo k prakticky naprosté centralizaci všech politik, o kterých rozhodovala pouze vládnoucí strana a vláda.

Stát začal být považován za univerzálního správce celé ekonomiky, kterou reguloval centrálními plány. Tyto centrální plány v konečném důsledku vyvolávaly efekt tzv. převráceného minimaxu, kdy podniky maximalizovaly vstupy a minimalizovaly výstupy – chovaly se tedy naprosto obráceně, než podniky tržní. Izolace poptávky od nabídky vedla nakonec až k extrémním nerovnováhám na trhu. Vedle celostátního plánování navíc existovala izolace vnitřních trhů od světových, což celkovou hospodářskou, ale i jinou deformaci ještě prohloubilo.

Hierarchicky organizovaný systém národního, regionálního a místního plánování pokrýval sféru hospodářskou i systém osídlení. Role fyzického plánování pak spočívala v prostorové realizaci cílů definovaných v národohospodářských plánech. Zkraje se národohospodářské plánování soustředilo především na masivní industrializaci a tak se pro regionální rozvoj staly klíčovými sektorové hospodářské politiky. Pozornost byla věnována zejména industrializaci Slovenska, ale také oblastem s převažujícím těžkým průmyslem.

Od šedesátých let se k industrializaci přidala také intenzivní výstavba bytů a občanské vybavenosti vedená snahou o řízení prostorové distribuce pracovních sil. Silná institucionální a finanční centralizace znemožnila efektivní realizaci těchto plánů, nicméně přispěla k určité nivelizaci vývoje v rámci země, což bylo patrné zejména u smazávání rozdílů mezi městem a venkovem. Od šedesátých let se k celonárodnímu plánování přidaly plány oblastního rozvoje a rozvoje vybraných městských celků.



Proces normalizace na začátku sedmdesátých let s sebou přinesl také opětné posílení role centrálního plánování. Koncept urbanizace a systému osídlení se rozvinul z jednodušší formy hierarchicky organizovaných center na vymezování regionálních aglomerací, městských regionů a jiných míst principiálního významu. Koncept směřoval k řízení a kontrole procesu urbanizace v celé zemi až do roku 2000.

V roce 1977 byl přijat tzv. oblastní plánovací dekret a oblastní plánování bylo převedeno pod pravomoc regionálních a místních úřadů coby subsystém centrálního plánování. Centrální plánování přitom stále deklarovalo jako svůj hlavní cíl prostorově racionální rozložení pracovních sil a optimální využití přírodních, sociálních a hospodářských podmínek všech území se záměrem zvýšení životní úrovně obyvatelstva. První oblastní plány byly připraveny na konci osmdesátých let, avšak vzhledem ke změnám po roce 1989 a zrušení krajských národních výborů v roce 1990 nebyly realizovány (Sýkora, 1999).

Fyzické/prostorové plánování bylo uskutečňováno především na místní úrovni a to i přesto, že nebyly používány standardní nástroje a mechanismy prostorového plánování a investice byly realizovány na politickém základě. Od šedesátých let bylo prostorové plánování chápáno jako nástroj pro plánování v městských oblastech a to ve vazbě na výstavbu bytů, výstavbu nového průmyslu a výstavbu dopravní infrastruktury. Jeho role pak s menšími či většími obměnami přetrvala až do roku 1989.

Po celospolečenských změnách v roce 1989 ovládlo naši ekonomiku liberální paradigma. Specifikum doby tkvělo ve skutečnosti, že toto paradigma bylo aplikováno v podmínkách deformovaných systémových makrostruktur. Na regionální rozvoj bylo v té době pohlíženo jako na něco, co se neslučuje s principy volného trhu. Spontánní až chaotický prostorový vývoj v zemi, akcelerovaný ještě zrušením regionální samosprávy vyústil až značného nárůstu meziregionálních rozdílů ve druhé polovině devadesátých let.

### 3.6 Moderní paradigma – neoendogenní regionální rozvoj

Pro moderní přístupy k regionálnímu rozvoji je charakteristická značná metodologická roztržštěnost, stejně jako rozdílné vymezení hlavních aktérů a mechanismů regionálního rozvoje a různorodá doporučení pro praktickou regionální politiku. Často se dokonce hovoří o eklektickém směřování regionálního rozvoje a eklektickém období regionální politiky (např. Blažek, 1999). Jako by i přístupy k regionálnímu rozvoji kopírovaly současné modernistické, resp. postmodernistické celospolečenské tendence. Tyto teorie nejčastěji vycházejí z institucionálních, ale také neoliberálních kořenů.

Italští autoři jako S. Brusco (1982) či G. Becattini (1978) jsou hlavními autory teorie výrobních okrsků. Tato teorie se zaměřuje zejména na oblast tzv. třetí Itálie, která nepatří mezi tradiční průmyslové oblasti, ale přesto se stala ekonomicky úspěšnou. Základem úspěchu jsou přitom kvalitní sociálně-kulturní a institucionální struktury, stejně jako networking malých a středně velkých firem.

Teorie flexibilní specializace, resp. flexibilní akumulace, jejímiž autory jsou M. Piore a Ch. Sabel (1984) vidí příčiny meziregionálních rozdílů opět ve formálních a neformálních institucích a zdůrazňuje význam přítomnosti malých a středně velkých firem v dříve málo industrializovaných oblastech.

V osmdesátých letech, kdy byla Velká Británie zasažena procesy globalizace a restrukturalizace (které navíc byly posíleny neoliberální politikou M. Thatcherové), se vytvořila mezi britskými regiony ekonomicko-politická polarizace. Nové hospodářsko-společenské problémy se staly podkladem pro výzkumný projekt Proměny systému sídel a regionů (Changing Urban and Regional Systems), který se zaměřil na výzkum sedmi odlišných mikroregionů ve Velké Británii a snažil se objasnit příčiny jejich odlišných reakcí či adaptačních strategií na proces globalizace a restrukturalizace. Tento výzkum vedl k vytvoření nového přístupu k regionálnímu rozvoji nazvanému diskuse o lokalitách (Locality Debate).

Teorie učících se regionů pak představuje dosud nejmladší a stále ještě se vyvíjející směr regionálního rozvoje. Nejznámějšími autory jsou B.A. Lundvall (1992), R. Florida (1995) a A. Saxenian (1994). Tato teorie akcentuje zejména proces učení se a to jak učení praxí, tak také učení užíváním, učení hledáním a učení spoluprací. Rozhodující pro rozvoj regionu je přítomnost jeho aktérů učit se a přijímat nové technologie a postupy, ale také získávat nové informace.

### 3.7 Neøendogenní regionální politika

Současné období regionální politiky, které lze vymezit přibližně od druhé poloviny sedmdesátých let do současnosti, je dosti specifické, protože kombinuje značné množství často různorodých přístupů. Mezi typická regionálně-politická opatření dneška podle Adamčíka (1997) a Blažka a Uhlíře (2002) patří například:

- podpora malým a středním firmám,
- podpora tvorby a šíření inovací,
- deregulační a decentralizační opatření,
- podpora partnerství veřejného a soukromého sektoru (public private partnership),
- programy následné péče o zahraniční investory (follow up programmes, after care programmes),
- investice do lidských zdrojů,
- podpora kvality životního a sociálního prostředí.

Společným jmenovatelem těchto opatření je silná endogenní orientace, vyznačující se zjevnou snahou o iniciaci lokálního a regionálního potenciálu. Dalším častým rysem je věcná i finanční participace soukromého a veřejného sektoru reflektující postfordistické racionalizační tendence a zdůrazňující jedinečnost každé lokality, resp. regionu.

Přestože jsou v tomto období aplikovány i postupy a nástroje používané již dříve, je pro současnost typické rozšíření nástrojů regionální politiky o nové, kvalitativně širší přístupy, kterým je společná snaha o řešení příčin regionálních



problémů, a nikoliv jen jejich následků, jako tomu bylo v předcházejících etapách regionálního rozvoje.

Kromě aplikace těchto širších přístupů ve sféře podpory regionálního rozvoje dochází v současnosti v rámci regionální politiky vyspělých států k několika dalším změnám. Významným trendem je provazování regionální politiky s dalšími podpůrnými státními politikami, například se sociální politikou a s průmyslovou politikou.

Dochází také k zohledňování regionální dimenze v rámci sektorových politik. Příkladem prvního typu je politika hospodářské a sociální soudržnosti EU, která vznikla v roce 1989 spojením regionální politiky se sociální politikou a s částí zemědělské politiky. Příkladem zřetelného zapracování regionální dimenze do sektorových politik, anebo přímo jejich zaměření na snížení rozdílů mezi regiony, může být například odlišná výše investičních pobídek podle jednotlivých typů regionů v rámci politiky na podporu přílivu zahraničních investic nebo vyšší míra spolufinancování ze zdrojů státního rozpočtu v případě, že se daná akce (např. projekt rozvoje regionálního školství) realizuje v zaostávajícím regionu. Výrazným rysem současné (nejen) regionální politiky je také zvýšený důraz na monitorování průběhu podpůrných programů a hodnocení jejich účinnosti a efektivnosti (Blažek a Uhlíř, 2002).

#### **4. Nesoulad systémových makrostruktur a regionálně-rozvojového paradigmatu v České republice**

Současné koncepty regionálního rozvoje ve vyspělých ekonomikách zdůrazňují význam iniciace endogenního potenciálu regionu. Tyto přístupy se přitom prakticky nevěnují otázce kvality a prostorového rozložení systémových makrostruktur, neboť je implicitně považují za uspořádané takovým způsobem, který umožňuje alespoň přibližně rovnoměrné vývojové možnosti pro jednotlivé regiony v rámci vlastních zemí. Nesmíme zapomínat, že systémové makrostruktury mají svou výraznou prostorovou dimenzi, která zásadním způsobem ovlivňuje jejich kvalitu.

Endogenní rozvoj je možný pouze při existenci kvalitních systémových makrostruktur adekvátně prostorově uspořádaných. V realitě transformujících se ekonomik je však výskyt takovýchto systémových makrostruktur spíše výjimkou a to jak z hlediska kvality jejich struktury samotné, tak i jejich prostorového rozložení. Z tohoto pohledu lze konstatovat, že se systémové makrostruktury (veřejnosprávní, infrastrukturní i institucionální) v současné České republice nacházejí v naprosto neuspokojivém stavu. Neexistence kvalitních systémových makrostruktur významným způsobem zvyšuje transakční náklady.

Z totalitního období zděděná silná veřejnosprávní centralizace, od níž se odvíjely také centralizované systémové makrostruktury, byla v prvních transformačních letech ještě posílena, což mělo fatální vliv také na další systémové makrostruktury jako například infrastruktura, které se také staly prostorově centralizovanějšími.

Klíčovým problémem je, že vývoj v České republice (i v jiných tranzitivních ekonomikách) „přeskočil“ keynesiánskou etapu regionálního rozvoje. Deformované systémové makrostruktury pak znemožňují adekvátní aplikaci moderních přístupů k regionálnímu rozvoji známých ze západních ekonomik (viz také obrázek 1). Všechny moderní koncepce regionálního rozvoje totiž implicitně považují systémové makrostruktury za decentralizované a umožňující alespoň přibližně objektivní vyjádření endogenních aktivit jednotlivých regionů. Jednotlivé lokality a regiony vyspělých zemí ve svém rozvoji vycházejí z přibližně stejných technických, kompetenčních a finančních kategorií, které se vyvíjely přirozenou formou v prostředí tržní ekonomiky a politické demokracie.

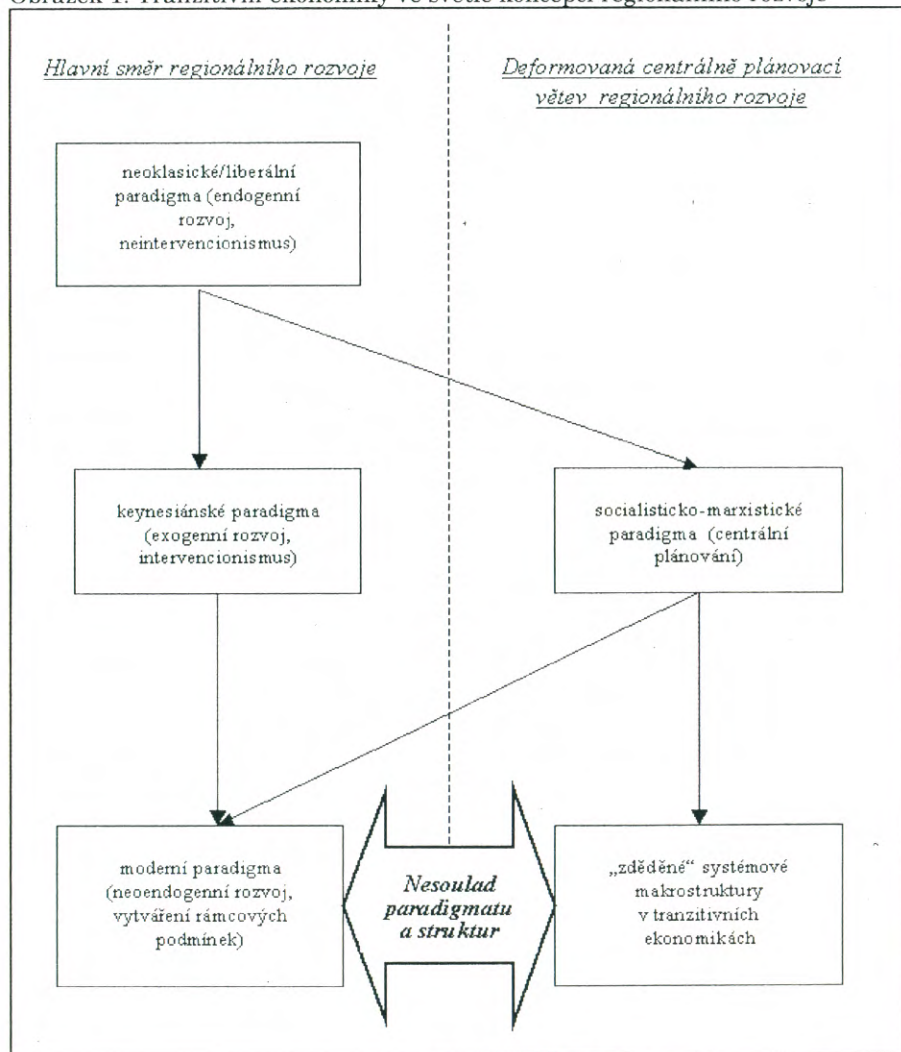
I když se velmi často v současnosti hovoří o klesající roli státu (která je v mnoha zemích objektivně patrná), právě systémové makrostruktury vytvářené na celostátní úrovni sehrály v českém regionálním rozvoji tranzitivního období významnou roli. U tranzitivních ekonomik je osud regionů stále významně ovlivňován státní správou, která se vzdává svých finančních zdrojů a kompetencí jen velmi neochotně.

Zatímco ve vyspělých zemích v průběhu vývoje vykristalizovaly jak formální, tak i neformální instituce, v tranzitivních ekonomikách, procházejících mnohými vývojovými diskontinuitami a postižených prostředím negativně ovlivňujícím oba typy institucí se zejména v transformačních letech výrazněji prosazovaly neformální instituce. Také proto je význam jevů jako networking, lobbying či regionální/místní zakořeněnost (embeddedness) v rámci regionálního rozvoje v tranzitivních ekonomikách ještě vyšší, nežli tomu bylo u jejich západních sousedů. Jedná se zejména o hierarchická spojení mezi regionálními a celostátními aktéry, která jsou vyvolána právě nedostatečnými kompetencemi a finančními možnostmi jednotlivých regionů.

Endogenní regionální rozvoj při podmínkách existujících ve vyspělých zemích je skutečně efektivní, neboť na rozdíl od exogenního regionálního rozvoje mění vnitřní kvalitu sociálních a ekonomických struktur jednotlivých regionů. V České republice však byly s ohledem na silně heterogenní charakter systémových makrostruktur během tranzitivního období výsledky endogenních aktivit místních a regionálních aktérů často značně zkresleny a mnohdy se ani nedočkaly své realizace. Již rozvojové podmínky jednotlivých českých regionů jsou silně diferencované a mnohdy je jedním z rozhodujících kritérií regionálního (ne)úspěchu vzdálenost od hlavního města. V našich regionech se tak v současnosti objevuje problém napětí mezi relativně setrvačnými a neadekvátně uspořádanými systémovými makrostrukturami a ze zcela odlišné báze vycházejícími moderními přístupy k regionálnímu rozvoji (viz také Sucháček, 2005).



Obrázek 1: Transzitivní ekonomiky ve světle koncepcí regionálního rozvoje



Formální instituce nebyly v naší zemi kvalitně definovány a jsou postupně vytvářeny až do současnosti. Nápravné procesy (ve smyslu návratu do přirozené vývojové trajektorie) u neformálních institucí, které byly vystaveny padesátiletému působení marxisticko-socialistického paradigmatu regionálního rozvoje, pak budou trvat patrně celé generace.

Alternativně lze problém nesouladu mezi regionálně-rozvojovým paradigmatem a systémovými makrostrukturami v naší zemi popsat pomocí koncepce čtyř vzdáleností. Vedle „běžné“ fyzické vzdálenosti, která zůstává zachována, je možno sledovat také ještě psychologickou, hierarchickou a ekonomickou vzdálenost. Psychologická vzdálenost přitom odpovídá psychologickému vnímání konkrétních regionů a lokalit. Méně rozvinuté oblasti jsou často vnímány jako vzdálenější, než je jejich skutečná geografická vzdálenost. Takto jsou vytvářeny mentální mapy reflektující image jednotlivých regionů.

Ekonomická vzdálenost je zase vyjádřitelná náklady, které jsou nutné k jejímu překonání. Tento typ vzdálenosti je závislý na kvalitě existující fyzické infrastruktury, která může náklady na dosažení určitého místa významně zredukovat. Hierarchická vzdálenost pak vyjadřuje pozici regionu či místa v rámci systému veřejné správy, avšak také sociálně-ekonomickou důležitost daného teritoria. Velkoměsto tak bude ležet hierarchicky blízko jiného velkého významného města, které je fyzicky vzdáleno i stovky kilometrů. Malá vesnice ve vzdálenosti deseti kilometrů od velkoměsta však od něj bude hierarchicky značně vzdálená.

Mají-li být vytvořeny přibližně rovnoměrné podmínky pro endogenní rozvoj jednotlivých míst a regionů, musí být tyto čtyři typy vzdáleností relativně (tj. s ohledem na existující systém osídlení) pokud možno co nejmenší. Zatímco mnohé vyspělé ekonomiky tyto vzdálenosti skutečně v průběhu minulých desetiletí zredukovaly, v České republice jako by došlo k opačnému vývoji a nárůstu těchto vzdáleností.

Lze tedy konstatovat, že zejména v případě České republiky nejsou lokalizační atraktivita ani rozvojové podmínky jednotlivých regionů dány, ale vytvářeny konkrétními regionálně-politickými opatřeními a to především ze strany centrálních institucí. Jako naprosto neuspokojivé a silně diferencované lze přitom charakterizovat podmínky determinující endogenní rozvojové možnosti jednotlivých lokalit a regionů, jejichž endogenní aktivity v mnoha případech nedosáhnou reálného, resp. objektivního výsledku.

## 5. Závěr

Jak je v článku ukázáno, také vývoj koncepcí regionálního rozvoje podléhá institucionálnímu pravidlu vyjádřitelnému jako „na historii záleží“. Zatímco v zemích vyspělého světa v průběhu jejich vývoje přirozeně vykrystalizovaly formální i neformální instituce, v ekonomikách tranzitivních mnohé vývojové diskontinuity velmi negativně ovlivnily stav formálních i neformálních institucí. V současné České republice tedy mohou při silně neuspokojivém stavu jejich systémových makrostruktur jen stěží najít praktického uplatnění západoevropské či severoamerické recepty na neoendogenní regionální rozvoj. Systémové makrostruktury se budou modifikovat pouze velmi pomalu a této skutečnosti je nutno přizpůsobit také regionálně-rozvojové koncepce.



**Literatura:**

- ADAMČÍK, S. (1997) *Zdroje teorie regionální politiky a regionálního rozvoje*. VŠB-Technická univerzita Ostrava, Ekonomická fakulta, Ostrava.
- ARMSTRONG, H. – TAYLOR, J. (1993) *Regional Economics & Policy*. Harvester Wheatsheaf, London.
- BECATTINI, G. (1978): *The development of light industry in Tuscany: An interpretation*. Economic Notes, Vol. 3, pp. 107-123.
- BLAŽEK, J. – UHLÍŘ, D. (2002): *Teorie regionálního rozvoje: nástin, kritika, klasifikace*. Karolinum, UK, Praha.
- BLAŽEK, J. (1999): *Teorie regionálního rozvoje: je na obzoru nové paradigma či jde o pohyb v kruhu?* Geografie – sborník ČGS, č.3, s.141-159.
- BRUSCO, S. (1982): *The Emilian model: productive decentralisation and social integration*. Cambridge journal of Economics, Vol. 6, pp. 167-184.
- FLORIDA, R. (1995): *Toward the learning region*. Futures, Vol. 27, pp. 527-536.
- HAMPL, M. A KOL. (2001): *Regionální vývoj: specifika české transformace, evropská integrace a obecná teorie*, PřF UK, Praha.
- KLIKOVÁ, CH. – KOTLÁN, I. (2003): *Hospodářská politika*. Sokrates, Ostrava.
- LUNDVALL, B. A. (ed.) (1992): *National Systems of Innovation; Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London, Pinter.
- MARTIN, R. L. (1985): *Monetarism Masquerading as Regional Policy?* Regional Studies, Vol. 19, No. 4, pp. 379-388.
- PIORE, M. – SABEL, CH. (1984): *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. New York, Basic Books.
- PRESTWICH, R. – TAYLOR, P. (1990): *Introduction to Regional and Urban Policy in the United Kingdom*. Longman, London.
- SAXENIAN, A. (1994): *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- SUCHÁČEK, J. (2005): *Restrukturalizace tradičních průmyslových regionů v tranzitivních ekonomikách*, Ostrava, VŠB-Technická univerzita, Ekonomická fakulta.
- SÝKORA, L. (1999): *Local and regional planning and policy in East Central European transitional countries*. In: Hampl et al., *Geography of Societal Transformation in the Czech Republic*, Prague, Charles University, Department of Social Geography and Regional Development, pp. 153-179.